



**Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Procurador Demóstenes Albuquerque**

PROCESSO N.º 858/2003

PARECER N.º 88/2003

EMENTA: Consulta encaminhada pelo Secretário de Infra-Estrutura e Obras acerca da possibilidade de inscrição em dívida ativa de débito de ex-empregado da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - METRÔ. Parecer jurídico interno da Entidade conclui pela impossibilidade de que débitos de ex-empregados sejam inscritos na dívida ativa. Inspetoria sugere o não conhecimento da consulta, por versar sobre caso concreto.

O Secretário de Infra-Estrutura e Obras, interino, do Distrito Federal encaminha ao Tribunal consulta formulada pelo Diretor-Presidente da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - METRÔ, acerca da possibilidade de inscrição de dívida ativa, de débito de ex-empregado da referida Entidade.

2. Em anexo, foram remetidas cópias de peças integrantes de procedimento administrativo interno da Companhia que tratou da consulta a ser encaminhada a esta Corte, inclusive, parecer jurídico emitido pela Procuradoria do METRÔ, que concluiu pela impossibilidade de inscrição dos créditos em atraso da Companhia na dívida ativa do Distrito Federal, uma vez que as empresas estatais não teriam legitimidade para tanto. Asseverou-se, ainda, que os créditos da Entidade poderiam ser buscados por intermédio desta Corte de Contas, que possui jurisdição sobre o METRÔ, possuindo competência para julgar os ex-empregados que possuíssem débito perante aquela jurisdicionada.

3. Remetido o feito a esta Casa, o Sr. Analista, por meio da instrução de fls. 16/23, sugeriu, com a anuência da Sra. Diretora e do Sr. Inspetor, que o Tribunal não conhecesse da presente consulta, uma vez que trataria de caso concreto e apresentaria parecer jurídico inadequado à formulação da consulta, uma vez que não tratou dos requisitos de admissibilidade deste tipo de processo, nem formulou alternativas para a hipótese objeto de preocupação do consulente.

4. **Data maxima venia**, este representante do Ministério Público diverge das conclusões da zelosa 3ª Inspetoria, no sentido de que a presente consulta não pode ser conhecida por versar sobre caso concreto e por ser acompanhada de parecer técnico-jurídico inadequado.

5. Dispõe o art. 1º, inciso XV, da Lei Orgânica desta Corte que compete ao Tribunal decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares referentes a matéria de sua competência. O § 2º do referido artigo determina que a resposta a consulta tem caráter normativo, constituindo prejulgamento da tese.



MPJTCDF

Fl.: 27
Proc.: 858/2003

Rubrica

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Procurador Demóstenes Albuquerque

6. Complementando a Norma Legal, o Regimento Interno do TCDF disciplina os processos de consulta nesta Corte, estabelecendo, inclusive, os requisitos de admissibilidade próprios deste tipo de feito, em obediência ao disposto na parte final do citado inciso XV do art. 1º da Lei Complementar nº 1/94.
7. Nesse sentido, o art. 194, **caput**, relaciona as autoridades legitimadas a formular consulta perante esta Corte, dentre as quais estão os Secretários de Governo e os dirigentes de entidades da administração indireta. O § 1º do dispositivo em tela determina que as consultas devem versar sobre direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.
8. Não resta dúvida que tanto a Lei quanto o Regimento Interno vedam o conhecimento de consulta que versem acerca de caso concreto. Tal instituto confere poder normativo a certas decisões do Tribunal e tem por objetivo evitar que a administração pública venha a aplicar normas legais e regulamentares de forma colidente com o entendimento do órgão de controle externo.
9. Tem caráter pedagógico e profilático, na medida em que se busca evitar a prática de condutas irregulares por parte dos agentes públicos pela simples interpretação equivocada do ordenamento jurídico. Vai ao encontro da tendência atual que se verifica nas Cortes de Contas de não apenas agir de forma repressora, mas também buscar orientar os jurisdicionados a agir corretamente no zelo pela coisa pública.
10. Nesse contexto, entende este representante do Ministério Público que os requisitos de admissibilidade devem ser examinados de forma a evitar que questões formais de menor relevância para o deslinde da questão venham a impedir a atuação profilática desta Corte de Contas.
11. Evidente que não se pode conhecer de consulta que versem sobre caso concreto, por vedação expressa da Lei. Evita-se, com isso, que o Tribunal aprecie de forma antecipada questão que poderá vir a ser objeto de análise em feito específico. Ademais, não se permite que decisão específica sobre um único caso venha a ser extrapolada para toda a administração, vinculando órgãos e entidades distritais, em decorrência do caráter normativo que possuem as decisões do Tribunal em sede de consulta.
12. Todavia, não se pode olvidar que as teses jurídicas levantada pelos consulentes perante esta Corte não surgem da abstração administrativa dos gestores públicos. Evidente que, antes de encaminhar determinada tese a ser enfrentada pelo Tribunal em processo de consulta, o administrador enfrentou, pelo menos uma vez, a matéria diante de um caso concreto que teve que decidir.
13. Não é razoável supor que os gestores públicos, após repentina inspiração acadêmica, criem determinada tese jurídica para ser solucionada pelo Tribunal. Claro que, ao formular a tese, hipóteses concretas já foram sobejamente examinadas anteriormente, e a solução



MPJTCDF

Fl.: 28
Proc.: 858/2003

Rubrica

**Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Procurador Demóstenes Albuquerque**

jurídica ideal, a correta aplicação do Direito ao caso concreto, mostra-se bastante duvidosa, a ensejar o questionamento junto ao Tribunal.

14. Por conseguinte, entendo que a simples menção às hipóteses fáticas efetivamente ocorridas que serviram de motivação para a formulação da tese jurídica a ser enfrentada pelo Tribunal não evidencia que está a se tratar de caso concreto. Ao contrário, a consulta remetida a esta Corte não busca, expressamente, solucionar esta ou aquela situação. Procura indagar desta Casa acerca da possibilidade de aplicação de determinada Norma Legal a certa hipótese fática.

15. Este, ademais, é, a meu ver, o objetivo final dos processos de consulta, esclarecer qual a correta aplicação de normas legais e regulamentares diante dos diversos suportes fáticos que podem servir de base para a incidência das referidas normas.

16. No presente caso, a consulta encontra-se vazada nos seguintes termos: possibilidade de inscrição de dívida ativa, de débito de ex-empregados do METRÔ. Não se está a buscar a solução de um débito específico de um determinado empregado. Indaga-se a respeito da possibilidade de aplicação de determinada norma legal ante uma certa hipótese fática. A tese jurídica é geral e abstrata: é possível aplicar a Lei nº 6830/80 para cobrança de débitos de ex-empregados de empresa estatal?

17. Dessa forma, reputo que não se está diante de caso concreto a impedir o conhecimento da presente consulta. O Tribunal, ao decidir o presente feito, não irá decidir este ou aquele caso, mas firmará determinado entendimento acerca da matéria, válido para toda administração pública que estiver diante de situação abrangida pela resposta à consulta.

18. O fato de a consulta referir-se apenas a ex-empregados do METRÔ não é suficiente para transformar determinada tese jurídica em caso concreto. Fosse assim, não teria sentido o art. 194 do Regimento Interno conferir legitimidade aos dirigentes de estatais para apresentar consulta ao Tribunal. Evidente que tais autoridades apenas irão formalizar consultas sobre questões que digam interesse à entidade que dirigem. Questionar-se-ia se poderiam apresentar consulta sobre tema que não lhes afetem diretamente, se, neste caso, não lhes faltaria pertinência temática com a questão suscitada, retirando-lhes legitimidade para agir em concreto, a exemplo do que ocorre com a legitimidade de certos órgãos para impetrar ADIn perante o Supremo Tribunal Federal.

19. Por conseguinte, deve ser afastada a preliminar levantada pela Unidade Técnica referente à possibilidade jurídica de se admitir a presente consulta, uma vez que não se está a tratar de caso concreto.

20. Também o segundo argumento levantado - inadequação do parecer técnico-jurídico - não deve ser aceito. Alegou-se que o parecer deveria enfrentar todas as questões que envolvem a consulta, sua admissibilidade, alternativas técnicas possíveis e dúvida da própria consulta.



MPJTCDF

Fl.: 29
Proc.: 858/2003

Rubrica

**Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Procurador Demóstenes Albuquerque**

21. Não obstante reconhecer a relevância dos argumentos aduzidos pela Unidade Técnica, não vislumbro a existência das exigências levantadas nos dispositivos legais e regimentais que tratam da questão.
22. A Lei Complementar nº 1/94 não estabelece a obrigatoriedade da presença de parecer técnico-jurídico junto com a consulta a ser remetida a esta Casa. Permite, contudo, que o Regimento Interno disponha sobre a forma como as consultas serão processada, facultando, inclusive, a estipulação de requisitos próprios para a admissão deste tipo de processo.
23. Nesse sentido, o art. 194 e parágrafos regulamenta a matéria internamente. O único dispositivo que faz menção ao parecer é o § 2º do citado artigo e o faz de forma bastante sintética, estabelecendo, apenas, que as consultas devem ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.
24. Nenhuma exigência específica fez acerca do conteúdo do referido parecer. Evidente que deve tratar da questão objeto da consulta, dando, inclusive, o entendimento jurídico acerca da matéria ventilada na consulta. Todavia, não se exige que trate da admissibilidade da consulta, mesmo porque esta matéria é da exclusiva competência desta Corte de Contas. Tampouco se requer que o parecer ofereça alternativas ao problema levantado na consulta.
25. Basta que o parecer examine o objeto da consulta, posicionando-se, tecnicamente acerca do assunto. O fato de tratar de assunto diverso, por si só, não invalida o parecer, para fins de admissibilidade da consulta, caso tenha, também, analisado a matéria principal.
26. Dessa forma, entendo que o parecer do órgão de assessoramento jurídico do METRÔ atende ao estabelecido pelo § 2º do Regimento Interno, não se constituindo em óbice ao conhecimento da presente consulta.
27. Os demais requisitos estabelecidos pelo já citado art. 194 do RITCDF foram preenchidos. A autoridade que encaminhou a consulta tem legitimidade ativa para agir nestes casos, por tratar-se de Secretário de Governo. Ademais, o próprio presidente da Estatal remeteu a consulta ao Secretário, sendo que poderia tê-la encaminhado diretamente a esta Corte, por também possuir legitimidade para tal.
28. A Norma Legal citada na consulta, apesar de ser federal, versa sobre a inscrição de débitos em dívida ativa por parte de empresa estatal. Está-se a discutir questões de direito financeiro que dizem respeito diretamente a receitas do Governo local. Trata, portanto, de matéria de competência desta Corte.
29. Por conseguinte, preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos pela Lei Complementar nº 1/94 e pelo Regimento Interno, este representante do Ministério Público entende que a consulta deve ser conhecida, com as vênias de estilo por divergir do entendimento da zelosa Inspetoria.



MPJTCDF

Fl.: 30
Proc.: 858/2003

Rubrica

**Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Procurador Demóstenes Albuquerque**

30. Superada a preliminar de admissibilidade da presente consulta, enfrenta-se o mérito do feito. Nesse ponto, importa reconhecer que duas questões foram levantadas pelos órgãos internos do METRÔ: a) possibilidade de inscrição em dívida ativa dos débitos de ex-empregados da Companhia e b) execução de eventuais decisões condenatórias do TCDF, como alternativa rápida de recuperação dos referidos débitos.

31. Todavia, apenas a primeira tese jurídica - inscrição em dívida ativa - foi objeto da consulta encaminhada a esta Corte. Por conseguinte, ante o caráter normativo que apresenta este tipo de processo, entendo que o conteúdo da decisão a ser proferida deve limitar-se ao que foi indagado pela autoridade consulente.

32. Ao contrário do que ocorre com as demais atribuições desta Casa, entendo que o Tribunal não pode, de ofício, dar origem a consulta, a menos que seja oriunda de seu Presidente no exercício de sua função administrativa. Nesta hipótese, estaria agindo não como órgão de controle externo, mas como autoridade responsável pela administração de órgão público e, como tal, legitimado para formular consulta, nos termos do art. 194 do Regimento Interno.

33. Deve, portanto, ser restringido o alcance das decisões em sede de consulta ao que foi objetivamente indagado. Nesse sentido, ademais, cumpre trazer à baila excerto do Voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler do Tribunal de Contas da União, acompanhado pelo Plenário daquela Corte, ao examinar consulta formulada pela Câmara dos Deputados (TC-010.215/2001-6, Decisão nº 1254/2002 - Plenário):

"Nos termos do art. 1º, inciso XVII, e § 2º, da Lei nº 8.443/92, dispõe o Tribunal de poder normativo com alcance externo e genérico. Tal atribuição apresenta caráter excepcional, pois não está adstrita à função de controle na forma como regulada no Texto Constitucional. Decisões tomadas em sede de consulta apresentam caráter normativo e, como tal, são obrigatórias para toda a Administração Pública Federal e, em algumas situações específicas, também para as administrações regionais e locais, consoante dispõe o art. 216, § 1º, do Regimento Interno.

Não pode o Tribunal, no exercício dessa função regulamentar, ir além dos limites previstos em lei. O mencionado dispositivo legal elenca como atribuição desta Corte decidir sobre consulta formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência. Portanto, ao decidir em caráter normativo, está o Tribunal adstrito ao pedido formulado inicialmente pela autoridade consulente.

O Tribunal, no exercício de sua missão constitucional ordinária, de órgão de auxílio ao Congresso Nacional na função de controle externo da administração pública, tem o poder de iniciar suas atividades por vontade própria. Não depende da provocação de terceiros para agir. Tanto no exercício da função julgadora, quanto na realização de sua função fiscalizadora, pode iniciar os procedimentos respectivos, independente de ser instado por outrem.

Entretanto, o mesmo não ocorre nos processos de consulta. Não tem o TCU o poder de agir de ofício nestes processos. O dispositivo legal que rege a matéria é expresso no sentido de atribuir ao Tribunal o dever de responder a consulta formulada por autoridade



MPJTCDF

Fl.: 31
Proc.: 858/2003

Rubrica

**Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Procurador Demóstenes Albuquerque**

competente. Não permitiu a Norma Legal ao Tribunal instaurar, de ofício, tais processos, pois, assim agindo, estaria exercendo função normativa externa, de caráter geral e obrigatório, sem que a Carta Política tivesse lhe conferido tal poder.

Reconheça-se que o Tribunal exerce poder regulamentar, podendo expedir atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, consoante o disposto no art. 3º da Lei nº 8.443/92. Por conseguinte, faculta-se ao Tribunal emitir decisão em caráter normativo, fixando o entendimento acerca de determinada matéria que esteja sob o âmbito de sua competência. Todavia, entendo, que, em sede de consulta, as decisões em caráter normativo devem se limitar ao objeto do pedido formulado pela autoridade consulente, sob pena de tornar letra morta a restrição imposta pelo Regimento e pela Lei em relação à legitimidade ativa em tais processos.

Por conseguinte, a resposta à presente consulta deve cingir-se ao solicitado pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados."

34. O exame da presente consulta, portanto, deve cingir-se à possibilidade de se inscrever em dívida ativa os débitos de ex-empregados da Companhia do Metropolitano do DF.

35. A questão apresenta solução relativamente simples. Nos termos do art. 173, § 1º, da Constituição Federal, o regime jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista deve ser estabelecido por lei específica que disporá a respeito de diversos assuntos, dentre os quais, a sujeição às regras próprias estabelecidas para as empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

36. Dessa forma, a regra geral estabelecida pela Carta Magna é a sujeição de tais entidades da administração indireta ao regime jurídico próprio das empresas privadas. As exceções possíveis devem surgir a partir do próprio Texto Constitucional, sob pena de serem consideradas inconstitucionais. Nesse sentido, importa reconhecer que o constituinte estabeleceu uma série de regras e princípios a serem obedecidos pela administração pública em geral, e, por extensão expressa ou implícita, também às empresas estatais, tais como obrigatoriedade de concurso público para provimento de emprego efetivo, os princípios explicitados no **caput** do art. 37, dentre outros.

37. Afora as exceções previstas pelo Diploma Básico, portanto, as estatais, como o METRÔ, estão sujeitas às normas que regem as empresas privadas, inclusive aquelas referentes às cobranças de seus débitos. Nesse ponto, o Texto Político não excepcionou a regra geral prevista no mencionado art. 173, § 1º. Não há norma constitucional que confira às empresas estatais o mesmo tratamento dado aos órgãos da administração pública direta em relação à cobrança de seus créditos perante terceiros.

38. Perfeito, ademais, o comando estabelecido pelo art. 1º da Lei nº 6.830/80, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, ao estabelecer que a referida Norma rege a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e respectivas autarquias.



MPJTCDF

Fl.: 32
Proc.: 858/2003

Rubrica

**Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Procurador Demóstenes Albuquerque**

39. Não fez menção expressa às empresas estatais, deixando evidente que tais entidades devem cobrar seus créditos segundo o regime comum das empresas privadas, sem os privilégios estipulados pela Norma sob comento. Pode-se afirmar que o mencionado dispositivo está em perfeita consonância com a Carta Política de 1988, pois não estabeleceu regime de cobrança diferenciado entre as estatais e as empresas privadas.

40. Não se aplica, portanto, as normas referentes à inscrição em dívida ativa direcionadas à administração pública direta e autarquias às empresas públicas e sociedades de economia mista. Cumpre enfatizar, ainda, que a omissão em relação a tais entidades não se deu por esquecimento do legislador. Ao contrário, trata-se do chamado silêncio eloquente que, pela ausência das entidades no campo de incidência da Norma em exame, expressou o entendimento de que a elas não se aplica o regime especial previsto pela Lei nº 6.830/80. Tal omissão, ademais, decorreu do substitutivo apresentado pela Comissão Mista do Congresso Nacional, decorrente de emendas apresentadas ao projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

41. Nesse sentido, é a lição do professor José da Silva Pacheco que, ao comentar o citado art. 1º da Lei nº 6.830/80, afirma, expressamente, que extirpou-se as empresas públicas do regime supra, uma vez que estão sujeitas ao regime jurídico comum quanto ao direito das obrigações e tributário, sendo-lhes vedada a extensão de privilégios não extensivos às demais empresas. Consoante finaliza o festejado autor a respeito do tema, "*cumpre concluir que não têm a empresa pública e a sociedade de economia mista legitimidade ativa para a execução fiscal, embora possa o crédito, decorrente de sua operação, como agente financeiro da Fazenda Pública, incluir-se como dívida ativa e ser por esta cobrado.*" (in Comentários à Lei de Execução Fiscal, Saraiva, 7ª Ed., São Paulo, 2000, p. 23).

42. Não é o METRÔ agente financeiro do Distrito Federal, hipótese em que poderia gerir recursos públicos do Distrito Federal e cobrar os créditos dele decorrentes via Lei 6.830/80. Trata-se de empresa estatal do DF responsável pela operacionalização de transporte ferroviário metropolitano distrital e, como tal, sujeita às regras de direito civil comuns às empresas particulares, não se lhe aplicando o regime privilegiado de execução judicial inserto na mencionada Norma Legal.

43. Por conseguinte, a resposta à consulta encaminhada pelo Secretário de Infra-Estrutura e Obras do DF deve ser no sentido de que não podem os créditos do METRÔ junto com ex-empregados ser inscritos como dívida ativa, sob pena de, assim o fazendo, estar-se burlando o comando constitucional que estabelece a igualdade de atuação das empresas estatais com relação às demais empresas privadas, uma vez que estas não possuem tal privilégio

44. Mesmo que exerça monopólio sobre sua atividade, não se sujeita ao regime da Lei nº 6.830/80. Como esclarece o citado autor, "*é irrelevante que (as empresas estatais) explorem atividade monopolizada, visto que, se tal ocorrer, poderão apenas sujeitar-se a regime tributário diverso, por não interferirem na livre concorrência que cabe ao Estado manter, estimular e resguardar, sem, contudo, armar-se de privilégios para a cobrança de seus créditos.*" (in ob. cit., pp 21/22).



MPJTCDF

Fl.: 33

Proc.: 858/2003

Rubrica

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal
Gabinete do Procurador Demóstenes Albuquerque

45. Ante o exposto, este representante do Ministério Público, **concessa venia** por divergir da Unidade Técnica, pugna por que a presente consulta seja conhecida, respondendo-se à autoridade consulente que não é possível inscrever os débitos de ex-empregados do METRÔ como Dívida Ativa de que trata a Lei nº 6.830/80, para fins de execução judicial.

É o parecer.

Brasília-DF, 25 de agosto de 2003.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador do Ministério Público junto ao TCDF